

Dialog obywatelski w praktyce

Cisek-Lachowicz, Marta; Kichewko, Karolina

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Cisek-Lachowicz, M., & Kichewko, K. (2018). Dialog obywatelski w praktyce. *Studia z Polityki Publicznej / Public Policy Studies*, 5(2), 59-72. <https://doi.org/10.33119/KSzPP.2018.2.4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Marta Cisek-Lachowicz

Karolina Kichewko

Dialog obywatelski w praktyce

Streszczenie

Dialog społeczny koncentrujący się na problemach świata pracy nie zapewnia wystarczającej przestrzeni komunikacyjnej dla wszystkich obywateli. Dlatego też, co trzeba podkreślić z całą stanowczością, rozwija się dialog obywatelski, który szerzej pozwala spojrzeć na problemy społeczne i włączyć bardziej zróżnicowanych partnerów do procesu podejmowania decyzji przez władze publiczne. Głównym celem artykułu jest prezentacja dialogu obywatelskiego w ujęciu teoretycznym i praktycznym oraz ukazanie relacji dialogu społecznego z dialogiem obywatelskim, a także narzędzi i metod tego ostatniego. Druga część artykułu zawiera analizę w ujęciu teoretycznym jednej z technik dialogu obywatelskiego – konsultacji społecznych. Trzecia sekcja ukazuje studium przypadku, opisujące spotkanie informacyjne na temat dolnośląskiego budżetu obywatelskiego. W ostatniej części znajduje się podsumowanie rozważań o dialogu obywatelskim. W artykule wykorzystano dane pochodzące z literatury, w tym publikacji książkowych, czasopism, a także akty prawne oraz studium przypadku – obserwację, jak również rozmowy z uczestnikami spotkania konsultacyjnego.

Słowa kluczowe: dialog społeczny, dialog obywatelski, budżet obywatelski, konsultacje społeczne, NGO

Civil Dialogue in Practice

Abstract

Social dialogue focusing on the problems of work does not deliver a sufficient area of communication for all citizens. It is important, therefore, to note that civil dialogue develops and permits to look at social problems in a wider manner as well as to include various partners to decisions made by the public authorities. Therefore, the aim of this paper is to present civil dialogue in a theoretical and practical way. For that reason, making the detailed objectives of the study, we turn our attention to the relationship between social

and civil dialogue, as well as the methods of civil dialogue. In the second section we wish to investigate one of these methods – namely, public consultation in a theoretical way. The third part of this paper describes a case study analysing an information meeting over the Lower Silesian participatory budget. In the final section we conclude our reflections about civil dialogue. The paper uses data from scientific literature, acts as well as the case study – observations and interviews with the participants of the consultative meeting.

Keywords: social dialogue, civil dialogue, participatory budget, public consultation, NGO

Wobec postępującej komplikacji życia społecznego wzrasta potrzeba rozbudowania procesu projektowania i wdrażania polityki publicznej. Nie wystarczy już tylko „rozmowa” ze światem pracy i biznesu, potrzebne jest wyjście poza tradycyjną formułę dialogu społecznego i podjęcie wielostronnego dialogu obywatelskiego, który pozwoli włączyć obywateli w proces rozwiązywania szerokiego zakresu problemów społecznych. Zgodnie z tym założeniem głównym celem artykułu jest prezentacja dialogu obywatelskiego w ujęciu teoretycznym i praktycznym. Cele szczegółowe to zwrócenie uwagi na propozycje wyjaśniające pojęcie dialogu obywatelskiego, relacje dialog społeczny–dialog obywatelski oraz prezentacja metod, jakie wykorzystuje się w przypadku tego ostatniego, a także prezentacja dialogu obywatelskiego w praktyce poprzez odwołanie się do jednego ze spotkań konsultacyjnych. Stąd też pytania: (1) Czym jest dialog społeczny? (2) Czym jest dialog obywatelski? (3) Czy istnieją metody prowadzenia dialogu obywatelskiego? (4) Jakie są jego uregulowania prawne? oraz (5) Jak uprawia się dialog obywatelski? (6) Jaki może być przedmiot dialogu? (7) Jakie podmioty mogą w nim uczestniczyć w praktyce? (8) Jak przebiega proces dialogu obywatelskiego w praktyce?

Mając powyższe na uwadze posługujemy się opracowaniami (publikacje książkowe, artykuł z czasopisma) na temat dialogu społecznego oraz dialogu obywatelskiego, jak również aktami prawnymi, a także studium przypadku, który obserwując, mogliśmy zobaczyć, jak dialog został zorganizowany, jak był prowadzony, a także jakie budził zainteresowanie i emocje uczestników spotkania. Te mogliśmy poznać także dzięki przeprowadzeniu kilku wywiadów tuż po zakończeniu spotkania, w których zadałyśmy m.in. pytania o to, jak uczestnicy postrzegają spotkanie, czy uważają, że takie konsultacje mają sens i czy konkretnie to spotkanie będzie im przydatne. W pierwszej części artykułu zamieszczono ujęcia teoretyczne dialogu społecznego i obywatelskiego oraz opis narzędzi, metod tego ostatniego, w drugiej zaś pojawiły się rozważania o konsultacjach społecznych jako jednej z metod dialogu obywatelskiego, a w trzeciej studium przypadku – rzecz o spotkaniu informacyjnym.

Od dialogu do dialogu. Czy dialog społeczny to zbyt mało?

Dialog obywatelski bywa nazywany młodszym bratem dialogu społecznego (Misztal, 2008) i w istocie tak też jest zarówno jeśli chodzi o historyczny rozwój tych dwóch kategorii, jak i proces ich instytucjonalizacji¹. Wprawdzie te formy interakcji można traktować jako mechanizm artykułowania interesów różnych grup, jednak nie należy ich w żadnej mierze utożsamiać. Pierwszy z wymienionych (dialog społeczny) odnosi się bowiem do stosunków pracy i obejmuje relacje pomiędzy tradycyjnymi ekonomicznymi grupami interesu² i/lub organami państwowymi, drugi zaś (dialog obywatelski) swym zasięgiem obejmuje znacznie szerszą agendę spraw społecznych, będących w orbicie zainteresowania zorganizowanych obywateli, którzy mogą wchodzić z władzą publiczną w interakcje mające na celu wywarcie wpływu na jej programy. W tym kontekście uznać należy, że dialog obywatelski jest znacznie bardziej zróżnicowany przedmiotowo i podmiotowo niż dialog społeczny. Nie oznacza to jednak łatwości w definiowaniu tego ostatniego. Otóż, w istocie rzeczy nie można podać jednej, powszechnie akceptowanej definicji dialogu społecznego, bywa on bowiem różnie ujmowany. Zgodnie z jedną z definicji „jest to proces stałej interakcji między partnerami społecznymi w celu osiągnięcia porozumień dotyczących kontroli działań w sferach gospodarczej i społecznej, zarówno na szczeblu makro, jak i na szczeblu mikro” (Towalski, 2007: 17)³. Inne wyjaśnienie mówi, że „jest to (...) proces interakcji pomiędzy partnerami społecznymi (w układzie dwustronnym) oraz rządu a partnerami społecznymi (w układzie trójstronnym), mający na celu osiągnięcia porozumienia w kwestiach kontroli działań gospodarczych i społecznych” (Zakrzewska, 2017: 27). Kolejna definicja ujmuje dialog społeczny jako „całokształt wzajemnych relacji pomiędzy związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców. Obejmujący także ich stosunki (dwustronne lub trójstronne) z organami państwowymi (...). Jest procesem stałej interakcji pomiędzy uczestnikami dialogu w celu osiągnięcia porozumienia w sprawach kontroli nad zmiennymi czynnikami społeczno-ekonomicznymi w skali makro i mikro” (Gardawski, 2009: 17). Z kolei przez Międzynarodową Organizację Pracy (*International Labour Organization* – ILO, MOP) dialog społeczny jest definiowany jako obejmujący wszystkie typy negocjacji,

¹ Pojęciem instytucjonalizacji obejmujemy nie tylko budowanie struktur – ciał konsultacyjno-doradczych, lecz także proces upowszechniania się i swego rodzaju wrastania w społeczną świadomość danej kategorii.

² Związki zawodowe oraz organizacje pracodawców.

³ Definicja stosowana przez Komisję Europejską.

konsultacji lub po prostu wymiany informacji wśród lub pomiędzy przedstawicielami rządów, pracodawców oraz pracowników w kwestiach odnoszących się do wspólnych interesów z obszaru polityki gospodarczej i społecznej (International Labour Organization ILO, 2018). Zatem można powiedzieć, że jest to proces komunikacji władzy publicznej oraz partnerów społecznych odnoszący się do kwestii społecznych i gospodarczych, którymi są oni zainteresowani.

Choć zgodzić się wypada w tym miejscu z twierdzeniem W. Misztala (2017: 22), że „problematyka dialogu obywatelskiego z zastosowaniem ujęć definicyjnych jest bardzo słabo rozpoznana zarówno w ramach regulacji prawnych, jak i literaturze naukowej czy publicystycznej” warto przyjrzeć się kilku próbom opisującym interesujące nas pojęcie. I tak przytaczani przez R. Towalskiego – B. Gąciarz i W. Pańków zaznaczają, że wobec rozwoju społeczeństw postindustrialnych i zmian w strukturze społecznej wąska forma dialogu społecznego, opartego na tradycyjnych relacjach obejmujących trójkąt: rząd–związki zawodowe–pracodawcy okazała się niewystarczająca do rozwiązania wielu problemów społecznych i odpowiedzią na to wyzwanie było rozszerzenie praktyki dialogu na struktury tzw. trzeciego sektora – zrzeszenia obywateli i instytucji samorządu terytorialnego, zawodowego, gospodarczego (Towalski, 2007: 16). „Wobec tej formuły dialogu najczęściej stosuje się określenie dialog obywatelski” (Ibidem: 16).

Z kolei K. Jasiecki o przedmiocie i podmiotach dialogu obywatelskiego, pisze: „o ile (...) dialog społeczny jest od dawna wyodrębniony przedmiotowo i ma rozbudowane zakorzenienie koncepcyjne, legislacyjne oraz instytucjonalne, a także zdefiniowanych prawnie i społecznie aktorów w postaci rządu, organizacji pracodawców oraz związków zawodowych, o tyle dialog obywatelski jest pojęciem stosunkowo nowym. (...) uważany jest za jeden z nowych instrumentów kształtowania ładu socjalnego i promowania demokracji uczestniczącej, stwarzający szansę rozwoju organizacjom obywatelskim ulokowanym często na peryferiach infrastruktury państwa” (Jasiecki, 2016: 60, 63–64).

Przytaczany już W. Misztal wskazuje, że dialog obywatelski może być postrzegany „jako jedna z podstawowych form dyskursu publicznego (...), pozwala zaangażowanym obywatelom (...) na wzięcie udziału w debacie publicznej i wyrażenie poglądów dotyczących (w ich przekonaniu) istotnych problemów. (...) Dialog obywatelski jest formą partycypacji obywatelskiej, która stanowi fundament rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz wspierania zmian ustrojowych. Jest narzędziem umacniania roli organizacji pozarządowych i samej idei demokracji partycypacyjnej” (Misztal, 2017:27). Widać tu zatem dualność dialogu obywatelskiego – z jednej strony służy on jako kanał – forum wyrażania opinii przez obywateli w kwestiach ich interesujących, co ma na celu wywarcie wpływu na kształt decyzji podejmowanych przez

administrację publiczną na różnych szczeblach. Z drugiej strony powinien być on traktowany jako narzędzie wzmacniania roli obywateli, organizacji pozarządowych w dyskusji publicznej oraz wspierania samej idei demokracji uczestniczącej.

Dialog obywatelski może być postrzegany także jako „specyficzna forma kontaktu między władzą państwową a prawnie określonymi formami organizowania się społeczeństwa (organizacje pozarządowe, społeczne, stowarzyszenia, fundacje) w różnych płaszczyznach działania (społecznej, ekonomicznej, świadomościowej, terytorialnej zawodowej i innych) grup społecznych, polegająca na wzajemnym przekazywaniu sobie opinii, informacji czy ustaleń dotyczących celów, instrumentów i strategii wdrażania polityki publicznej” (Ibidem: 27). Dialog obywatelski traktować można zatem jako interakcję przebiegającą pomiędzy władzą publiczną a obywatelami, którzy zyskują nie tylko kanał do wyrażania swoich opinii w interesujących ich kwestiach, lecz także mogą w ten sposób wpływać na programy polityki publicznej poprzez współbudowanie rozwiązań w obszarach dla nich ważnych. Wynika z tego, że w przypadku interesującej nas kategorii będziemy mieli do czynienia z mnogością nie tylko kwestii problemowych czy różnorodnością grup społecznych, które zainteresowane będą wzięciem udziału w takiej formie interakcji, lecz także kanałów, za pomocą których te interakcje mogą zachodzić. Tabela 1 prezentuje opis technik dialogu obywatelskiego.

Tabela 1. Techniki/metody dialogu obywatelskiego

Forma	Technika/metoda	Opis
Informowanie – pierwszy element dialogu, podstawa procesów komunikacyjnych i konsultacyjnych. Może mieć charakter bierny (dostęp do informacji) lub aktywny (promocja informacji)	• Wydawnictwa	Ulotki, broszury, informatory itp. stanowią istotny element komunikacji społecznej.
	• Sprawozdania, raporty administracji publicznej	Najczęściej stosowane są raporty w układzie rocznym, zawierają one prezentację celów wyznaczanych na dany okres działalności lub prezentują sprawozdania z działań i ocenę realizacji celów
	• Szkolenia dla obywateli	Edukacja społeczna jest to innowacyjne narzędzie stosowane w procesie komunikacji administracji publicznej ze społeczeństwem
	• Dni otwartych drzwi	Umożliwia bliższy kontakt z urzędem oraz poznanie jego funkcjonowania. Takim działaniom towarzyszy przekonanie, że dobrze poinformowany obywatel nie traci czasu na szukanie informacji czy miejsca, w którym chce załatwić daną sprawę, stąd sprawy załatwiane są szybciej
	• Wystawy	Forma zapożyczona z marketingu. Polegają na prezentacji urzędu w centrach handlowych, bibliotekach, festynach. Organizowanie prezentacji pozwala urzędowi na zbliżenie się do obywatela i przekazanie mu informacji o pracy urzędu oraz planach władz i realizacji ich polityki. W trakcie takiej prezentacji można zasięgnąć opinii społecznej
	• Komunikacja elektroniczna	Pozwala nawet przy skromnych środkach finansowych na dostarczenie obywatelom wszechstronnych informacji, urzędowi zaś na zdobycie informacji zwrotnych (sondy, fora, czaty, e-maile). Może również być użyta jako narzędzie konsultacji społecznych

Forma	Technika/metoda	Opis
Konsultacje – proces uzyskiwania informacji działający na zasadzie sprzężenia zwrotnego. Najpierw informuje się o proponowanych rozwiązaniach te podmioty, których owe rozwiązania dotyczą, a następnie zbiera się opinie, stanowiska, propozycje na ów temat. Konsultacje nie są negocjacjami, w efekcie których wypracowuje się wspólnie uzgodnioną decyzję. Zakładają one wysłuchanie, dzielenie się informacją i wiedzą oraz dialog, debatę nad poruszonymi problemami. Szczególne znaczenie mają w projektowaniu oraz wdrażaniu złożonych, wieloletnich programów publicznych	<ul style="list-style-type: none"> • Skargi i wnioski 	Informacje zbiera się najczęściej w miejscu, w którym obywatel ma styczność z usługami zapewnianymi przez władze (zwłaszcza w urzędzie). Odpowiednie formularze rozkłada się w poczekalniach lub rozsyła do obywateli specjalne ankiety i kwestionariusze. Pozyskane w ten sposób informacje muszą być analizowane, a następnie brane pod uwagę
	<ul style="list-style-type: none"> • Panele obywatelskie 	Polegają na wyodrębnieniu grupy obywateli, która regularnie będzie brała udział w badaniach opinii społecznej. Najczęściej grupy takie liczą ok. 1000 osób, reprezentatywnych dla danej społeczności. Badania mogą być prowadzone telefonicznie, drogą pocztową bądź przez ankierów osobiście
	<ul style="list-style-type: none"> • Prośby o propozycje 	Na zaproszenie przedstawicieli odpowiednich władz społeczność formułuje nowe lub alternatywne rozwiązania określonego problemu, po czym prezentuje je oficjalnie administracji publicznej. Metoda ta może być wstępem do konsultacji
	<ul style="list-style-type: none"> • Spotkania publiczne 	Spotkania otwarte. Najbardziej rozpowszechniona metoda konsultacji, podczas której prezentuje się na forum publicznym efekty pracy. Stwarza możliwość zadawania pytań i komentowania propozycji. Jej warianty to: streszczenie podstawowych zagadnień, po którym jest czas na sesję pytań i odpowiedzi; okrągły stół; grupy konsultacyjne
	<ul style="list-style-type: none"> • Wysłuchania publiczne 	Spotkania publiczne, w trakcie których obywatel może zabrać głos. W panelu uczestniczą reprezentanci administracji publicznej i najważniejszych partnerów. Spotkaniu powinna przewodniczyć neutralna wobec przedmiotu dialogu organizacja. Organizowane są zazwyczaj w sprawach trudnych, kontrowersyjnych, które budzą duże emocje społeczne. Ich istotą jest umożliwienie zainteresowanym stronom zaprezentowania poglądów bezpośrednio przed decydentami. Wadą tej metody jest jej czasochłonność, wynikająca z możliwości wypowiedzi każdego uczestnika spotkania
	<ul style="list-style-type: none"> • Konsultacje pisemne 	Polegają na przygotowaniu przez uczestników dokumentu konsultacyjnego, który zawiera m.in.: zaproszenie do konsultacji, przedstawienie przedmiotu, opis zasad uczestnictwa i form konsultacji
Współdecydowanie – proces podejmowania wspólnej, kompromisowej decyzji uzgodnionej przez strony, zasadą jest tu występowanie względnego lub bezwzględnego konsensusu	<ul style="list-style-type: none"> • Grupy fokusowe 	Spotkania w małych grupach (8–10 osób) prowadzone przez specjalistów – dobrze wyszkolonych moderatorów, którzy są kluczowi dla efektywności takich spotkań. Metoda ta stwarza możliwość głębszego poznania opinii. Grupa powinna być reprezentatywna dla zainteresowanych danym zagadnieniem
	<ul style="list-style-type: none"> • Sądy obywatelskie 	To wybrana (np. w drodze losowania) niewielka grupa obywateli lub partnerów społecznych (10–12 osób), która obraduje w celu rozpatrzenia jakiegoś zagadnienia z zakresu planowanej lub prowadzonej przez władze polityki. Grupa przysłuchuje się wypowiedziom kilku ekspertów, po czym formułuje opinię, która jest przekazywana władzom
	<ul style="list-style-type: none"> • Warsztaty obywatelskie 	To spotkania grup obywateli lub partnerów społecznych, podczas których pracuje się nad pojedynczymi zagadnieniami dotyczącymi danej społeczności, skład grupy przez dłuższy czas pozostaje niezmienny. Celem warsztatów jest ustalenie sposobów myślenia danej grupy społecznej poprzez omawianie istotnych dla niej problemów. Ich efektem są rekomendacje i sugestie przekazywane władzom

Forma	Technika/metoda	Opis
	<ul style="list-style-type: none"> Konferencje uzgodnieniowe 	Nieformalny proces, w którym bierze udział grupa obywateli zainteresowanych tematem. Po wysłuchaniu głosów ekspertów podejmowane są działania mające na celu osiągnięcie kompromisu w określonych obszarach polityki publicznej. Na początku uczestnicy muszą zdobyć wiedzę i przygotować pytania, a następnie wysłuchują ekspertów. Na zakończenie grupa sporządza raport. Termin „konferencja uzgodnieniowa” używany jest często dla nazwania spotkań prowadzonych na zakończenie konsultacji, kiedy to spotykają się różne grupy decydentów i osób zaangażowanych w dialog od samego początku
	<ul style="list-style-type: none"> Rady opiniodawczo-doradcze 	Ustanawia się komisje, komitety, rady, ciała doradcze, do których powołuje się przedstawicieli różnych grup społecznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie Misztal (2008: 30–38).

O konsultacjach społecznych w teorii

Przedstawione w dalszej części artykułu studium przypadku wymaga szerszego spojrzenia na jedną ze szczególnych technik dialogu obywatelskiego. Konsultacje, bo o nich mowa, „to pewien rodzaj czynności, których celem jest na ogół pozyskanie wiedzy, kompetencji lub umiejętności przez określony podmiot od podmiotu, który nimi dysponuje lub wymiana informacji, kompetencji i umiejętności między podmiotami, które je posiadają” (Zychowicz, 2014: 19). Z kolei coraz popularniejszy w przestrzeni publicznej termin „konsultacje społeczne”, definiowany przez pryzmat przedmiotu, celu, relacji między podmiotami i roli w organizacji społeczeństwa, odnosi się do potrzeb społecznych różnych grup. Celem konsultacji jest decyzja akceptowana przez wszystkich uczestników, których nie łączą relacje zwierzchnictwa czy zależności (Ibidem: 21). Uściślając, „konsultacje społeczne to proces, w trakcie którego przedstawiciele organów władzy publicznej przedstawiają obywatelom i innym zainteresowanym podmiotom projekty planowanych przedsięwzięć, których skutki mogą ich pośrednio lub bezpośrednio dotyczyć, w celu uzyskania ich opinii, służącej optymalizacji projektu planowanego przedsięwzięcia (włącznie z jego zaniechaniem)” (Ibidem: 23).

W literaturze przedmiotu konsultacje społeczne definiowane są przez pryzmat funkcji, jakie pełnią w społeczeństwie. Funkcja organizacyjna określa konsultacje jako jeden z etapów (czasami obligatoryjny) w procesie podejmowania decyzji publicznych przez organ administracji publicznej. Funkcja społeczno-polityczna wskazuje na upodmiotowienie członków społeczności lokalnej poprzez danie im możliwości przedstawiania własnych stanowisk. Z drugiej strony, organy administracji publicznej uzyskują legitymację dla swoich decyzji (Marchaj, 2016: 56). Cytowany wcześniej

Z. Zychowicz wymienia inne jeszcze funkcje konsultacji społecznych: diagnostyczna, edukacyjna, artykułacyjna, partycypacyjna, legitymizacyjna, kontroli społecznej, integracyjno-identyfikacyjna, prewencyjna, korygująca, organizacyjna, aktywizująca (Zychowicz, 2014: 24–27).

W interesującym nas kontekście konieczne jest przytoczenie (najbardziej chyba podstawowej) typologii konsultacji społecznych, opartej na kryterium podmiotowym. Wyróżniamy tu konsultacje:

- europejskie,
- parlamentarne,
- rządowe,
- samorządowe.

Ramy prawne dla nich tworzą ustawy samorządowe. Zgodnie z art. 5a ustawy o samorządzie gminnym na terytorium gminy, konsultacje z mieszkańcami mogą być przeprowadzane w ważnych (niestety niewymienionych w ustawie) sprawach (Ustawa..., 1990). W niektórych przypadkach konsultacje mają charakter obligatoryjny, np. w sprawach zmiany granic gminy. Analogicznie konsultacje społeczne zostały potraktowane w ustawie o samorządzie powiatowym (Ustawa..., 1998: poz. 576) i w ustawie o samorządzie województwa (Ibidem: poz. 576). Ponadto, zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami określają na poszczególnych szczeblach uchwały rady gminy, powiatu, sejmiku województwa.

Regulacje prawne dla dialogu obywatelskiego zawiera ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Ustawa..., 2003). Zawiera m.in. unormowania dotyczące konsultacji prowadzonych przez organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami w sprawie rocznego lub wieloletniego programu współpracy. Ponadto, ustawa konstytuuje organy konsultacyjne, jakimi są gminna, powiatowa i wojewódzka Rada Działalności Pożytku Publicznego.

Samorządowe konsultacje społeczne przeprowadzane na podstawie przepisów wymienionych ustaw powinna cechować dwustronność, opiniotwórczość, powszechność, zorganizowany i dobrowolny charakter oraz niski poziom sformalizowania (Marchaj, 2016: 111). By to osiągnąć, należy podczas przygotowania i przeprowadzania konsultacji zachować kolejność poszczególnych etapów (Zychowicz, 2014: 57). Konieczne jest zatem dokładne określenie przedmiotu oraz sprecyzowanie celu głównego i celów szczegółowych konsultacji. Tak samo istotne jest określenie adresatów konsultacji i ram czasowych. Kluczowy etap dla organizatorów stanowi samo przygotowanie i przeprowadzenie spotkań konsultacyjnych. Pamiętać należy o wyborze narzędzi informowania o przebiegu konsultacji. Wynik konsultacji powinien być określony w raporcie końcowym. Cały proces wieńczą monitoring i ewaluacja.

Niezależnie od wymagań formalnych warto, by strony biorące udział w konsultacjach korzystały z katalogu dobrych praktyk. Do efektywnych zasad konsultacji należą (Długosz i Wygnański, 2005: 25–26):

- dobra wiara – uczestnicy powinni przystępować do konsultacji z czystymi intencjami oraz przestrzegać uzgodnionych zasad,
- poszanowanie dobra ogólnospołecznego i interesu ogólnego – konsultacje uwzględniają interesy ogólne, a nie wyłącznie uczestników konsultacji,
- legalność – podmioty konsultacji, zwłaszcza administracja publiczna, przestrzegają ducha i litery prawa,
- reprezentatywność i równość – każdy może brać udział w konsultacjach na równych prawach, przy uwzględnieniu stopnia reprezentatywności, uprawnień i funkcji, adekwatności metod, możliwości organizacyjnych i finansowych,
- rzetelność – uczestnicy konsultacji przedstawiają rzeczywiste poglądy środowisk, które reprezentują, administracja zapewnia najwyższy standard konsultacji,
- przejrzystość, otwartość – jawność dotyczy wszystkich etapów konsultacji i jest ich naczelną zasadą,
- kompleksowość – charakter konsultacji: ogólnokrajowy, sektorowy, regionalny, lokalny determinuje potrzeby i szczebel, jednak możliwe jest łączenie poszczególnych rodzajów konsultacji,
- dokumentowanie – etapy konsultacji i stanowiska uczestników są na bieżąco dokumentowane, a wszyscy zainteresowani mogą się do tych dokumentów odwoływać i je korygować,
- ciągłość i sprzężenie zwrotne – proces konsultacji jest ciągły, planowy i płynnie zmierza do celu. Uczestnicy konsultacji mogą oczekiwać reakcji ze strony administracji w trakcie i po debacie,
- koordynacja – koordynatorem procesu konsultacji jest osoba pełniąca istotną funkcję w jednostce publicznej, przy zaangażowaniu podległych jej służb.

Powyższy katalog ewoluuje wraz z doświadczeniem nabywanym w trakcie kolejnych konsultacji, jednak stanowi on dogodny punkt wyjścia dla wszystkich uczestników.

Gdy teoria spotyka się z praktyką – studium przypadku

W ostatnim czasie na znaczeniu zyskuje pojęcie budżetu obywatelskiego. Sama jego nazwa wskazuje, że jest to kategoria ściśle związana ze społeczeństwem, toteż nie dziwi fakt, że w jego tworzeniu wykorzystuje się dialog obywatelski. W tym miejscu zostanie przedstawiona analiza jego zastosowania w konkretnym przypadku – konsultacji społecznych, które odbyły się 26 lutego 2018 r. na Zamku Piastowskim

w Legnicy w ramach dolnośląskiego budżetu obywatelskiego. Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego zorganizował spotkanie informacyjne dotyczące trzeciej edycji Aktywnego Dolnego Śląska, tj. budżetu obywatelskiego, które poprowadził Rafał Pilch – główny specjalista w departamencie marszałka. Konsultacje podzielone były na dwa moduły. W pierwszym prowadzący zaprezentował problematykę związaną z budżetem obywatelskim i projektami składanymi w jego ramach. Drugi moduł poświęcony był na pytania od uczestników spotkania.

W ramach prezentacji Aktywnego Dolnego Śląska moderator spotkania opisał cele i założenia budżetu obywatelskiego, wśród których znalazły się budowa i rozwój tożsamości Dolnoślązaków, rozwój pozyskiwania środków publicznych, aktywizacja społeczeństwa obywatelskiego w regionie. Podał również obszary, w ramach których będzie można realizować projekty, i tu w odróżnieniu do poprzednich edycji w budżecie nastąpiła zmiana, która dotyczyła dodania obok sportu i turystyki również kultury. Padła także informacja o kwotach – wartość całego budżetu to 1 mln PLN, zaś maksymalna wysokość środków na pojedynczy projekt wynosi 20 tys. PLN. Projekty mają być wyłaniane na podstawie kryteriów: przedmiotowego, finansowego, wiekowego oraz prawnego. Wnioski mogą składać osoby fizyczne na przedsięwzięcia niecykliczne, lecz najlepiej nowe, zaprojektowane przez mieszkańców. Pod takim wnioskiem powinno się podpisać 50 osób na karcie poparcia projektu. Przy pomocy generatora wniosków na stronie Aktywnego Dolnego Śląska składa się projekty, które zostają następnie zweryfikowane pod względem formalno-merytorycznym przez pracowników urzędu. Lista zakwalifikowanych do dalszego etapu wniosków pojawia się na stronie internetowej budżetu. Po kampanii informacyjnej następuje głosowanie. W jego wyniku do realizacji zostanie wyłonionych około 10 projektów z każdego z następujących okręgów: jeleniogórskiego, wrocławskiego, wałbrzyskiego, legnickiego, miasta Wrocław. Po wyłonieniu wykonawców rozpocznie się realizacja działań ze zwycięskich wniosków. Przy czym, jak podkreślił prowadzący, drugorzędną kwestią jest sprawa wykonawcy projektu – chodzi tu bowiem o to, by inicjatywa poparta przez obywateli, a zatem przez nich pożądana, została zrealizowana, a nie aby była przypisana konkretnej organizacji.

Ponadto, na koniec pierwszej części spotkania moderator zaznaczył, że otwarta jest jeszcze możliwość zgłaszania uwag, zarówno za pośrednictwem e-maila, jak też bezpośrednio do niego. W ten sposób będzie można dokonać korekty dolnośląskiego budżetu obywatelskiego. Następnie padły pytania od uczestników, w sumie kilkanaście. Pojawiły się kwestie takie, jak wątpliwości w zakresie posiadania wkładu własnego – prowadzący oznajmił tu, że taki wkład nie jest wymagany. Podobnie jak umowa wolontariacka, o którą również padło pytanie z sali. Dyskusję wzbudziły wymogi dla głosujących – i tu pojawiły się pytania, czy osoba mieszkająca

np. w Wałbrzychu może zagłosować na projekt zgłoszony do realizacji w Legnicy. Okazało się, że tak, bowiem w głosowaniu mogą brać udział ci obywatele, którzy czują się Dolnoślązakami. Jedynie w przypadku obcokrajowców pytanie pozostało otwarte, gdyż nie było jeszcze wiadomo, czy będą oni mieli prawo oddania głosu. Proszono również o informację na temat samego sposobu głosowania. Okazało się, że następuje ono poprzez stronę internetową i każdemu przysługuje jeden głos na projekt z obszaru sport i turystyka oraz jeden na kulturę. Wątpliwości uczestników spotkania dotyczyły również składania wniosków – dokładanie o to, kto powinien złożyć taki wniosek: czy osoba fizyczna, czy organizacja pozarządowa. W odpowiedzi można było usłyszeć, że tylko osoba fizyczna może aplikować. Zatem w wypadku organizacji pozarządowej musi uczynić to jeden z jej członków. Zwracano się również z prośbą o wyjaśnienie, komu będzie powierzona realizacja projektu. Usłyszeć można było, że nie istnieje gwarancja realizacji dla tej organizacji, która złożyła projekt (przez to rozumieć należy osobę fizyczną z tej organizacji), gdyż to powierzenie odbywa się w drodze konkursu ofert. Pytano także, czy można łączyć projekt z obszaru turystyki i kultury lub czy można złożyć kilka projektów. Okazuje się, że nie można łączyć poszczególnych obszarów i należy wybrać jeden obszar, w którym wniosek będzie realizowany, zaś złożenie kilku wniosków rozczłonkowuje potencjał wnioskodawcy. Ponadto, zwracano się z pytaniami m.in. o kryteria powierzania realizacji projektu, o zamieszkanie i odpowiedzialność osób popierających projekt, głosowanie jako ostateczny sposób wyłonienia projektów do realizacji czy koszty kwalifikowane w projekcie.

W ramach przeanalizowanego spotkania wykorzystano jedną z najbardziej rozpowszechnionych technik konsultacji, czyli spotkanie publiczne. Było ono otwarte dla wszystkich zainteresowanych, zarówno organizacji pozarządowych, jak i niezrzeszonych obywateli. Najpierw przedstawiono na nim efekty prac nad dolnośląskim budżetem obywatelskim i opisano jego główne punkty, a następnie przeznaczono czas na sesję pytań i odpowiedzi. Jak samo spotkanie ocenili zebrani? Jedna z uczestniczek spotkania podsumowała je tymi słowami:

Przydały się (te konsultacje – przyp. aut.), gdyż dowiedziałam się, że środki będą przeznaczane na imprezy. Kiedy przychodziłam na spotkanie sądziłam, że także na projekty trwałe i nie wiedziałam, że nie na cykliczne... Pozytywnie (oceniam konsultacje – przyp. aut.), bo jeśli w przyszłości zechcemy złożyć projekt, to już wiemy o takiej możliwości. Często uczestniczymy w konsultacjach.

Inny z uczestników wyrażał się o nich następująco:

Przydały się, szukamy wsparcia wszędzie.

Z kolei przedstawicielka jednej z instytucji mówiła:

Staramy się być na bieżąco ze względu na doradztwo (jakiego udziela ta instytucja – przyp. aut.). Zainteresowała nas kultura⁴.

Choć przeważały wśród naszych rozmówców opinie pozytywne na temat przeprowadzonego spotkania, nie wszyscy będą mogli złożyć wnioski, gdyż np. szukali wsparcia raczej na twarde projekty, jak choćby remont zabytkowych obiektów. Z pewnością jednak uczestnicy byli zainteresowani budżetem obywatelskim, o czym świadczy np. liczba wątpliwości, jakie zgłaszali podczas sesji pytań i odpowiedzi. Niestety grono osób biorących udział w spotkaniu było raczej nieliczne. Wydaje się, że wynika to ze zbyt słabej promocji spotkania i samego dolnośląskiego budżetu obywatelskiego, zwłaszcza wśród osób fizycznych, dla których jest on przeznaczony, bo przecież to właśnie one mogą składać wnioski. Zresztą, jak podkreślono podczas spotkania, celem jest niewykluczanie nikogo, bo obywatele niekoniecznie muszą przynależeć do jakiejś organizacji. Problemem było niezrozumienie idei budżetu obywatelskiego, gdyż jedna z przedstawicielek organizacji zatroskana była głównie o powierzenie realizacji zadania, jak bowiem podkreślała, w innym województwie podobny do jej stowarzyszenia projekt zgłosiła także i inna organizacja – nie wiadomo, kto go zrealizuje. Tymczasem najważniejsze jest tu, by inicjatywa została urzeczywistniona, a mniejsze znaczenie ma to, przez kogo będzie ona zrealizowana.

Dialog obywatelski, obejmując swoim zakresem różnorodne grupy i kwestie społeczne, stwarza przestrzeń debaty dogodną zarówno dla władzy publicznej, jak i obywateli. W założeniu ma on uspołeczniać decyzje podejmowane przez decydentów politycznych na różnych szczeblach. To z kolei pozwala na efektywniejsze zaspokajanie potrzeb społecznych. Z drugiej zaś strony kreuje takie rozwiązania, których sama administracja publiczna nie byłaby w stanie opracować, gdyż po prostu nie ma ani takiej wiedzy, ani takich zasobów, by tak sprawnie i celowo rozwiązywać problemy, jak same organizacje społeczne. Zwiększa się tym samym rolę i wzmacnia pozycję tych ostatnich, wychodząc znacznie poza tradycyjną demokrację przemysłową. Czy zatem dialog społeczny to już zbyt mało? Tak. Nie wystarczy tylko dyskusja o stosunkach pracy prowadzona pomiędzy władzą publiczną, związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców, lecz potrzeba znacznie szerszej i bardziej kompleksowej komunikacji administracji publicznej z organizacjami społecznymi. Umacnia

⁴ Wszystkie przytaczane opinie pochodzą z wywiadów autorki z uczestnikami spotkania informacyjnego Budżet Obywatelski, Aktywny Dolny Śląsk, Zamek Piastowski w Legnicy, 26.02.2018.

ona wyczulenie decydentów na potrzeby społeczne i pozwala objąć dyskusją szeroki kanon ważnych i problematycznych dla obywateli kwestii. Organizacje oferują przy tym swoje unikalne zasoby.

Podsumowując, zaprezentowane w niniejszym opracowaniu kategorie teoretyczne: dialog społeczny, dialog obywatelski, konsultacje społeczne, budżet obywatelski, mogą z powodzeniem służyć praktyce jako narzędzia realizacji idei demokracji uczestniczącej/partycypacyjnej. Legnickie studium przypadku pokazuje, że omawiane w literaturze przedmiotu techniki i metody dialogu można efektywnie wykorzystywać podczas rozwiązywania kwestii istotnych dla społeczności lokalnych, np. przy projektowaniu budżetu obywatelskiego. Już sama technika dialogu dobrana adekwatnie do przedmiotu konsultacji (w tym wypadku spotkanie publiczne) przyczynia się do osiągnięcia zakładanego celu. Dialog prowadzony przez jednostki samorządu terytorialnego z mieszkańcami zawsze wymaga nakładu pracy i czasu, jednak przy dobrej woli obu stron pozwala osiągnąć rezultaty, chociażby w postaci otrzymanej diagnozy oczekiwań i potrzeb członków lokalnych społeczności.

Bibliografia

- Długosz, D. i Wygnański, J.J. (2005). *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*. Warszawa: Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych.
- Gardawski, J. (2009). *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*. Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Katedra Socjologii Ekonomicznej SGH.
- International Labour Organization, ILO (2018). *Social Dialogue, What is Social Dialogue?*, <http://www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/social-dialogue/lang--en/index.htm>
- Jasiecki, K. (2016). *Sprzężenie między dialogiem społecznym i obywatelskim w Polsce na tle państw Unii Europejskiej*, w: A. Zybała (red.). *Polska w dialogu. Tradycja, zmiany, porównanie, perspektywy*. Warszawa: Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”.
- Marchaj, R. (2016). *Samorządowe konsultacje społeczne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Misztal, W. (2008). *Lokalny dialog obywatelski*. Warszawa: Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”.
- Misztal, W. (2017). Dialog, to znaczy co?. *Dialog. Pismo Dialogu Społecznego*, nr 4(55): 21–31.
- Towalski, R. (2007). *Dialog społeczny – próba definicji*, w: R. Towalski (red.). *Dialog społeczny. Najnowsze dyskusje i koncepcje*. Warszawa: Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, Dz. U. 1998, nr 91, poz. 578 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, Dz. U. 1998, nr 91, poz. 576 z późn. zm.

Zakrzewska, I. (2017). *Podręczny słownik dialogu społecznego i wartości pokrewnych*. Warszawa: Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”.

Zychowicz, Z. (2014). *Konsultacje społeczne w samorządzie*. Szczecin: Instytut Rozwoju Regionalnego.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. 2003, nr 96, poz. 873 z późn zm.